

PR. 24/10.10.19
CEB
CFP



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-8634

Chișinău

„01” 11.2019


**Biroul Permanent
al Parlamentului**

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, se prezintă Avizul asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (inițiativa legislativă nr. 214 din 01 octombrie 2019), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 500 din 1 noiembrie 2019.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul asupra proiectului de lege (în limba română – 4 file, în limba rusă – 4 file);

Secretar general adjunct al Guvernului


Roman CAZAN

Ex.: Olga Ceban
Tel.: 250-385
e-mail: olga.ceban@gov.md

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373-22-250104

Fax:
+ 373-22-242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>ddddd</u>
„04”	<u>11</u> 20 <u>19</u>
Ora	_____



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr.500

din 1 noiembrie 2019

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului asupra proiectului de lege
pentru modificarea Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale.

Prim-ministru

MAIA SANDU

Contrasemnează:

Ministrul finanțelor

Natalia Gavrilița

Ministrul justiției

Olesea Stamate

Aprobat
prin Hotărîrea Guvernului nr.500/2019

AVIZ
asupra proiectului de lege pentru modificarea
Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 214 din 1 octombrie 2019) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Descentralizarea financiară, o componentă importantă în procesul descentralizării administrative, necesită a fi realizată prin măsuri eficiente, complexe și echilibrate pentru neadmiterea materializării riscurilor de ordin financiar atât la nivel central, cât și la nivel local.

Impactul inițiativei propuse doar în partea ce se referă la impozitul pe venitul persoanelor juridice (majorarea Fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale și defalcări la bugetele locale de nivelul întâi în proporții corespunzătoare de 25% din încasările de la acest impozit) pentru anul 2020 constituie 1 257,4 mil. lei.

De asemenea, majorarea la 100% a cotelor de defalcare de la impozitul pe venitul persoanelor fizice la bugetele locale de nivelul întâi are impact negativ asupra încasărilor de la acest impozit la bugetele raionale, nefiind prevăzute excluderea anumitor competențe proprii ale autorităților publice locale de nivelul al doilea, ceea ce presupune compensarea acestor pierderi bugetelor raionale, deoarece este afectată stabilitatea financiară a acestora. Pentru anul 2020 aceste pierderi sînt estimate la 126,6 mil. lei.

Suplimentar la aceasta, impactul negativ asupra bugetelor raionale se va agrava și ca urmare a diminuării parametrului de divizare de la 55 la 50%.

Pe lîngă aceasta, orice majorare a cotei defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice la bugetele locale are impact negativ asupra volumului Fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, deoarece acesta se formează din impozitul pe venitul persoanelor fizice nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale.

În proiectul de lege se propune majorarea cotelor de defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice la bugetele orașelor-reședință de raion la 100%, comparativ cu 50% la municipiile-reședință de raion. În acest caz, impactul asupra Fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale în anul 2022 este de peste 98,4 mil. lei, care nu vor fi redistribuite, prin formula stabilită, ca transferuri cu destinație generală la bugetele locale de ambele niveluri. Concomitent, 25 de bugete raionale vor fi private de încasări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice începînd cu anul 2020.

Stabilirea cotelor de defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor juridice nu va asigura neapărat bugetelor locale de nivelul întâi resurse consistente ca și fonduri de dezvoltare în vederea promovării unor proiecte

investiționale la nivel local, deoarece distribuția acestui impozit este eterogenă (încasările sînt concentrate în special în municipiul Chișinău, precum și în municipiul Bălți și în orașele/municipiile-reședință de raion), nu asigură stabilitate în încasări, întrucât acestea fluctuează de la an la an, în funcție de ciclul economic.

Din aceste considerente, Guvernul, ținînd cont și de spațiul fiscal disponibil pentru anul 2020, vine cu o propunere alternativă și echilibrată în modificarea cotelor defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice, determinarea cotei-părți din impozitul pe venitul obținut din activitatea de întreprinzător pentru suplimentarea Fondului de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale, care constituie 10%.

Modificările se rezumă la următoarele:

„LEGE
pentru modificarea Legii nr. 397/2003 privind finanțele publice locale

Art. I. – Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 384-395, art. 612) se modifică după cum urmează:

1. Articolul 5:

a) la alineatul (1) punctul 1) litera b):

la liniuța întâi, textul „75%” se substituie cu textul „100%”;

la liniuța a doua, textul „20%” se substituie cu textul „50%”;

la liniuța a treia, textul „35%” se substituie cu textul „50%”;

b) la alineatul (3) punctul 1), litera b) va avea următorul cuprins:

„b) defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice – 25% din volumul total colectat pe teritoriul orașelor-reședință de raion și municipiilor-reședință de raion”;

c) la alineatul (5) punctul 1) litera b) liniuța întâi, textul „45%” se substituie cu textul „50%”.

2. La articolul 11 alineatul (1), după textul „nealocat sub formă de defalcări la bugetele locale,” se introduce textul „și o cotă-parte din impozitul pe venitul obținut din activitatea de întreprinzător, stabilită în legea bugetară anuală.”.

Art. II. – Prezenta lege intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2020.”

Ca urmare a modificărilor propuse de Guvern, în anul 2020 bugetele locale își vor suplimenta veniturile cu 595,5 mil. lei, din care 208,9 mil. lei din contul modificării cotelor la impozitul pe venitul persoanelor fizice și 386,6 mil. lei din contul transferurilor cu destinație generală pentru echilibrarea posibilităților financiare.

Distribuția câștigurilor bugetelor locale de ambele niveluri pentru anul 2020 în urma modificărilor propuse, ținînd cont de necesitatea acoperirii costurilor suplimentare generate de implementarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar aferente domeniilor proprii de

activitate ale autorităților administrației publice locale (conform datelor disponibile pentru anul 2019), se prezintă după cum urmează:

Distribuția câștigurilor după nivelul încasărilor (ambele niveluri)

Diapazon (lei)	Număr UAT	% din total UAT	
0-50000	101	13,9	78,5
50001-100000	121	16,6	
100001-200000	249	34,2	
200001-300000	101	13,9	7,8
300001-400000	39	5,3	
400001-500000	18	2,5	
500001-1000000	38	5,2	13,7
peste 1000000	62	8,5	
	729	100,0	100,0

Respectiv, distribuția câștigurilor bugetelor locale de nivelul întâi pentru anul 2020 ca urmare a modificărilor propuse, ținând cont de necesitatea acoperirii costurilor suplimentare generate de implementarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar aferente domeniilor proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale (conform datelor disponibile pentru anul 2019), se prezintă după cum urmează:

Distribuția câștigurilor după nivelul încasărilor la nivelul I

Diapazon (lei)	Număr UAT	% din total UAT	
0-50000	100	14,0	80,1
50001-100000	121	17,0	
100001-200000	249	35,0	
200001-300000	100	14,0	7,7
300001-400000	38	5,3	
400001-500000	17	2,4	
500001-1000000	38	5,3	12,2
peste 1000000	49	6,9	
	712	100,0	100,0

Totuși suplimentarea bugetelor locale cu 595,5 mil. lei nu acoperă totalmente costurile autorităților administrației publice locale generate de implementarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar aferente domeniilor proprii de activitate. Ca urmare a

simulărilor efectuate, s-a constatat că un șir de UAT (pierzători) nu-și vor putea singuri acoperi aceste costuri.

Pentru anul 2020, sub aspect teritorial, se conturează 17 pierzători UAT de nivelul al doilea și 158 pierzători UAT de nivelul întâi.

Drept urmare, la mijloacele suplimentare obținute de bugetele locale din transferurile cu destinație generală și defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice se vor mai adăuga încă 55,2 mil. lei ca transferuri de compensare. Sub aspectul nivelurilor de administrație publică locală, acestea se distribuie astfel: 40,0 mil. lei pentru bugetele locale de nivelul al doilea și 15,2 mil. lei pentru bugetele locale de nivelul întâi.

Distribuția pierderilor bugetelor locale (insuficiența veniturilor pentru acoperirea costurilor suplimentare generate de implementarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar pentru domeniile proprii de activitate) conform limitelor maxime și minime sub aspect de niveluri de administrație se prezintă mai jos:

Distribuția pierderilor, lei

Maxim

<i>nivel I</i>	-627.887,8	s. Rîșcova, r-nul Criuleni
<i>nivel II</i>	-13.228.600,0	mun. Chișinău

Minim

<i>nivel I</i>	-179,8	s. Heciul Nou, r-nul Sîngerei
<i>nivel II</i>	-119.012,4	CR Călărași

Așadar, impactul net negativ asupra bugetului de stat pentru anul 2020 însumează 650,7 mil. lei (386,6 + 208,9 + 55,2).

Avînd în vedere cele expuse, se solicită susținerea inițiativei legislative în varianta propusă de Guvern.

Totodată, amendamentul în cauză poate avea un efect pozitiv multiplicativ, dacă va fi îmbinat cu o politică de stimulare pentru amalgamarea voluntară a UAT.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ №500

от 1 ноября 2019 г.
Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона о
внесении изменений в Закон № 397/2003 о местных
публичных финансах**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в Закон № 397/2003 о местных публичных финансах.

Премьер-министр

МАЙЯ САНДУ

Контрасигнуют:

Министр финансов

Наталья Гаврилица

Министр юстиции

Олеся Стамате

Утверждено
Постановлением Правительства №500/2019

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проекту закона о внесении изменений в
Закон № 397/2003 о местных публичных финансах

Правительство рассмотрело проект закона о внесении изменений в Закон № 397/2003 о местных публичных финансах, представленный в порядке законодательной инициативы (№ 214 от 1 октября 2019 г.) группой депутатов Парламента, и сообщает следующее.

Финансовая децентрализация, являясь важной составляющей процесса административной децентрализации, должна быть реализована посредством эффективных, комплексных и сбалансированных мер для недопущения материализации финансовых рисков, как на центральном, так и на местном уровне.

Воздействие предлагаемой инициативы только в части, касающейся подоходного налога с юридических лиц (увеличение фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц и отчислений в местные бюджеты первого уровня в соответствующих пропорциях 25% поступлений от этого налога), на 2020 год составит 1 257,4 млн. леев.

Также увеличение до 100 процентов доли отчислений из подоходного налога с физических лиц в местные бюджеты первого уровня оказывает негативное влияние на поступления от этого налога в районные бюджеты, поскольку не было предусмотрено исключение определенных полномочий местных публичных органов власти второго уровня, что предполагает возмещение этих потерь районными бюджетами, а это влияет на их финансовую устойчивость. На 2020 год эти потери оцениваются в размере 126,6 млн. леев.

В дополнение к этому, негативное влияние на районные бюджеты будет усугубляться и в результате снижения показателя распределения с 55 до 50%.

Кроме того, любое увеличение доли отчислений из подоходного налога с физических лиц в местные бюджеты оказывает негативное воздействие на размер Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц, поскольку он формируется из подоходного налога с физических лиц, не распределенного в виде отчислений местным бюджетам.

В проекте закона предлагается увеличить долю отчислений из подоходного налога с физических лиц бюджетам городов-резиденций района до 100% по сравнению с 50% для муниципиев-резиденций района. В этом случае воздействие на Фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц в 2022 году составит свыше 98,4 млн. леев, которые не будут перераспределены по установленной

формуле в виде трансфертов общего назначения в местные бюджеты обоих уровней. В то же время 25 районных бюджетов будут лишены отчислений из подоходного налога физических лиц, начиная с 2020 года.

Установление долей отчислений из подоходного налога с юридических лиц не обязательно обеспечит местные бюджеты первого уровня достаточными ресурсами в качестве фондов развития в целях продвижения инвестиционных проектов на местном уровне, поскольку распределение этого налога неоднородно (поступления сосредоточены, главным образом, в муниципии Кишинэу, а также в муниципии Бэлць и в городах/муниципалитетах-резиденциях района), не обеспечивает стабильность поступлений, так как они из года в год колеблются, в зависимости от экономического цикла.

По этим причинам Правительство, принимая во внимание фискальное пространство, доступное на 2020 год, вносит альтернативное и сбалансированное предложение по изменению долей отчислений из подоходного налога с физических лиц, определению доли подоходного налога, полученного от предпринимательской деятельности для пополнения Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц, которая составляет 10%.

Изменения излагаются следующим образом:

«ЗАКОН

о внесении изменений в Закон № 397/2003 о местных публичных финансах

Статья I. – В Закон № 397/2003 о местных публичных финансах (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2018 г., № 384–395, ст.612) внести следующие изменения:

1. Статья 5:

а) в подпункте b) пункта 1 части (1):

в абзаце первом текст «75%» заменить текстом «100%»;

в абзаце втором текст «20%» заменить текстом «50%»;

в абзаце третьем текст «35%» заменить текстом «50%»;

б) подпункт b) пункта 1 части (3) изложить в следующей редакции:

«b) отчислений от подоходного налога с физических лиц - 25% от общего объема, собранного на территории городов-резиденций района и муниципалитетов-резиденций района»;

с) в подпункте b) пункта 1 части (5) в первом подпункте текст «45%» заменить текстом «50%».

2. Часть (1) статьи 11 после текста «не распределенного в виде отчислений местным бюджетам» дополнить текстом «и доли подоходного налога, полученного от предпринимательской деятельности, установленной в законе о годовом бюджете».

Статья II. - Настоящий закон вступает в силу с 1 января 2020 года».

В результате изменений, предложенных Правительством, в 2020 году местные бюджеты пополнят свои доходы на 595,5 млн.леев, из них 208,9 млн.леев за счет изменения доли отчислений подоходного налога с физических лиц и 386,6 млн.леев за счет трансфертов общего назначения для уравнивания финансовых возможностей.

Распределение доходов местных бюджетов обоих уровней на 2020 год после предложенных изменений, с учетом необходимости покрытия дополнительных расходов, необходимых для реализации Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, связанных с собственными сферами деятельности органов местного публичного управления (согласно имеющимся данным за 2019 год), представлено следующим образом:

Распределение доходов по уровню поступлений (оба уровня)

Диапазон (леев)	Количество АТЕ	% от общего количества АТЕ	
0-50000	101	13,9	78,5
50001-100000	121	16,6	
100001-200000	249	34,2	
200001-300000	101	13,9	
300001-400000	39	5,3	7,8
400001-500000	18	2,5	
500001-1000000	38	5,2	13,7
свыше 1000000	62	8,5	
	729	100,0	100,0

Соответственно, распределение доходов местных бюджетов первого уровня на 2020 год в результате предложенных изменений, с учетом необходимости покрытия дополнительных расходов, необходимых для реализации Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, связанных с собственными сферами деятельности органов местного публичного управления (согласно имеющимся данным за 2019 год), представлено следующим образом:

Распределение доходов по уровню поступлений на I уровне

Диапазон (леев)	Количество АТЕ	% от общего количества АТЕ	
0-50000	100	14,0	80,1
50001-100000	121	17,0	
100001-200000	249	35,0	
200001-300000	100	14,0	
300001-400000	38	5,3	7,7
400001-500000	17	2,4	
500001-1000000	38	5,3	12,2
свыше 1000000	49	6,9	
	712	100,0	100,0

Однако пополнение местных бюджетов на 595,5 млн.леев не полностью покрывает расходы органов местного публичного управления, возникшие в результате реализации Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, связанные с его собственными сферами деятельности. В результате проведенного анализа было выявлено, что ряд АТЕ (потерпевших убытки) не смогут самостоятельно покрыть эти расходы.

На 2020 год в территориальном разрезе формируются 17 потерпевших убытки АТЕ второго уровня и 158 потерпевших убытки АТЕ первого уровня.

Исходя из этого, к дополнительным средствам, полученным из местных бюджетов от трансфертов общего назначения и отчислений из подоходного налога с физических лиц, добавляются еще 55,2 млн.леев в качестве компенсационных трансфертов. Что касается уровней местного публичного управления, они распределяются следующим образом: 40,0 млн.леев для местных бюджетов второго уровня и 15,2 млн.леев для местных бюджетов первого уровня.

Распределение потерь местных бюджетов (недостаточность доходов для покрытия дополнительных расходов, связанных с реализацией Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, связанных с собственными сферами деятельности) в соответствии с максимальными и минимальными пределами с точки зрения уровней администрирования представлено ниже:

Распределение убытков, леев

Максимально

<i>уровень I</i>	-627.887,8	с.Рышкова, район Криулень
<i>уровень II</i>	-13.228.600,0	мун.Кишинэу

Минимально

<i>уровень I</i>	-179,8	с.Хечул Ноу, район Сънджерей
<i>уровень II</i>	-119.012,4	Районный совет Кэлэраш

Таким образом, чистое отрицательное воздействие на государственный бюджет на 2020 год составляет 650,7 млн.леев (386,6 + 208,9 + 55,2).

Учитывая изложенное, предлагается поддержать законодательную инициативу в варианте, предложенном Правительством.

В то же время данная поправка может иметь положительный мультипликативный эффект, если она будет соединена с политикой по стимулированию добровольного укрупнения АТЕ.